

教育行政权 行使的有效性研究

JIAOYU XINGZHENGQUAN
XINGSHI DE YOUXIAOXING YANJIU



徐兴旺 ▶ 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

教育行政权 行使的有效性研究

JIAOYU XINGZHENGQUAN
XINGSHI DE YOUXIAOXING YANJIU



徐兴旺 ▶ 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

教育行政权行使的有效性研究 / 徐兴旺著. -- 重庆:
西南师范大学出版社, 2017.6

ISBN 978-7-5621-8803-2

I. ①教… II. ①徐… III. ①教育行政—行政权力—
有效性—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 143337 号

教育行政权行使的有效性研究

徐兴旺 著

责任编辑:周明琼

书籍设计:李 懋

排 版:重庆大雅数码印刷有限公司·瞿 勤

出版发行:西南师范大学出版社

网址:<http://www.xscbs.com>

地址:重庆市北碚区天生路2号

市场营销部电话:023-68868624

邮编:400715

印 刷:重庆市正前方彩色印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:14.75

字 数:307千字

版 次:2017年6月 第1版

印 次:2017年6月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-8803-2

定 价:48.00元

序

张维平

徐兴旺撰写的《教育行政权行使的有效性研究》出版了。在教育法学的百花丛中又增添了一朵独具芳香的小花,为多彩的学界增添了一抹亮丽的色彩,融入了一缕清淡的幽香。我看到这本书,深感喜悦。徐兴旺曾经是我的博士研究生,他能够出版一本书,应该是预料中的。他很有学习的天赋,又刻苦努力。常言说,“集腋成裘,水滴石穿”,他多年在学海中采撷,已经公开发表文章90多篇,把零星的心得汇集成了一本著作。看到这部书稿,我也感到很欣慰,有付出就会有回报,有播种就会有果实。徐兴旺的这本著作的出版,又一次验证了一句话:“有志者,事竟成。”他的著作来源于实践,形成于思考,完善于创新,极具理论意义和现实意义,对我们提高教育行政权行使的有效性有着很强的借鉴作用。

徐兴旺的著作有3个特点。

第一个特点是它的实践性。徐兴旺长期在行政部门工作,有着丰富的行政工作经验。特别是他于2001年至2009年期间,在重庆市教育委员会政策法规处工作,担任过副处长、处长等职务。徐兴旺是一个勤奋的人。他在重庆市教育委员会政策法规处工作期间,经常深入学校,深入区县,掌握第一手教育资料,宣讲教育政策法规。同时,他以自己的调研资料为基础,撰写相关的教育政策和立法建议,参与《中华人民共和国教育法》的修订和《中华人民共和

国学校法(草案)》的起草工作,具体组织了《重庆市国家教育考试条例》《重庆市职业教育条例》《重庆市学生申诉办法》《重庆市教学成果奖励办法》等大量法规规章的起草工作。这段工作经历为他撰写《教育行政权行使的有效性研究》奠定了扎实的实践基础。

第二个特点是它的学术性。徐兴旺不是一个甘于寂寞的人。在教育行政的实践工作中,面对存在的教育行政权行使的各种问题,他急迫地想寻求解决办法。单纯靠行政工作的经验已经不能满足他的要求,于是他的学术追求成为他撰写本书的一大特色。他于1981年9月至1985年7月在西南师范学院(后改为西南师范大学,又改为西南大学)政治系学习,获法学学士学位;1996年9月至1999年7月在西南政法大学经济法专业进行研究生学习,获法学硕士学位;2004年9月至2008年7月在西南大学教育学院教育学原理专业教育法学方向学习,获教育学博士学位。他的学术历程是追求学问的历程。他不是从家门到校门再到机关门的“三门干部”,也不是当了领导,再去混文凭的假学者。他是在工作实践中取得了经验,发现了问题之后,再进校园寻求答案。而且,他坚持了从学士到硕士再到博士这样一个艰辛的过程。从1981年读本科到2008年获得博士学位,其间,不断地经过学习、工作、再学习、再工作,到2016年,已经经历了35年的时间。这个过程需要毅力,特别是需要内心的求真动力。对培养教育管理人员来说,从工作到学校,再工作,再到学校,是个好办法。徐兴旺的著作不是单纯的工作经验总结,不是单纯的工作报告,而是渗透了学术思考。这与他的学术经历不可分。

第三个特点是它的创新性。徐兴旺是一个善于独立思考的人。他乐于提出自己的看法,不愿意去重复别人的观点,所以,在他的著作里,我们总会感受到新鲜的气息,听到不常听到的声音。著作的创新性的形成,也与他的经历有着密切关系。徐兴旺在大学工作过,在西南师范大学出版社工作11年;在省级党政机关工作过,在重庆市委研究室工作2年,在重庆市教育委员会工作9年;还在地方党委工作过,在重庆市垫江县委担任常委、组织部部长6年;然后又回到高校,现在担任重庆工业职业技术学院副院长。他还先后赴日本立命馆大学、加拿大阿尔伯塔大学进修学习。多岗位锻炼、国内外求学的经历丰富了

他的阅历,开拓了他的视野,增强了他的分析能力。

徐兴旺的著作这3个特点是互相联系、互相依存的。他的丰富的工作实践,为他的思考和创新奠定了基础;他的思考为他的实践指明了方向,为他的创新带去了意义;他的创新赋予了他的实践和思考以活力。

徐兴旺对教育行政权行使的有效性的意义作了全面深刻的分析。一个国家的教育工作做得好不好,受到很多因素的制约,例如,国家的经济、政治、法律、社会、文化等等。其中一个非常重要的因素是教育行政权的行使。这在我国的教育管理体制下,具有更重要的作用。改革开放以来,我国制定了大量的教育法律、法规、规章,建立了一些法律制度。但是,“法制”的建立并不意味着“法治”的实现。法律的生命力在于执行。教育法律法规的有效贯彻执行,与它们的制定一样重要,甚至更加重要。在教育无法可依的问题得到基本解决以后,教育法律法规的有效贯彻实施已经成为我国教育法学研究面临的主要问题。徐兴旺的观点无疑入木三分。徐兴旺认为,尤其是以2014年10月十八届四中全会的召开、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》出台为标志,中国进入了以全面推进依法治国为内容的法治转型的新阶段,这一问题的解决显得更加迫切。当前,在教育行政管理实践中,存在着大量的教育行政权不能有效行使,导致国家制定的教育法律法规得不到有效贯彻落实的情况。徐兴旺看到了教育法律、政策不能有效贯彻落实的问题的本质,抓住了解决问题的关键。

徐兴旺认为,教育行政权不能有效行使主要表现在8个方面:(1)教育行政权行使的主体不够明晰;(2)大学官僚化;(3)教育行政部门既当裁判员又当运动员;(4)教育行政与教育中介组织之间权责缺乏明晰的边界;(5)政府职能转变还没有完全到位;(6)教育行政执法人员素质不够高;(7)缺乏专门的教育执法机构;(8)立法滞后。他认为造成上述问题的重要原因是教育行政权行使有效性的理论研究不够。应该说,他的见解是精辟的、深刻的。

为了提高教育行政权行使的有效性,徐兴旺从认识提升、理念更新、原则确立和措施创新4个层面提出了改革思路:(1)提升对教育地位和作用的认识;(2)更新教育行政权行使的有效性的理念;(3)确立教育行政权行使的有

效性的原则；(4)创新提高教育行政权行使的有效性的措施。

新的著作出版一定要给读者带来新的观点，徐兴旺的著作的创新之处在于：(1)在理论方面，界定了教育行政权的概念，分析了教育行政权行使的特点，探讨了教育行政权行使的有效性的含义、构成、考核指标、保障条件及法理基础，较全面地分析了教育行政权行使的有效性存在的问题，提出了教育行政权“有限论”和教育行政权行使“适度干预论”。(2)在实践方面，创新了提高教育行政权行使的有效性的措施，提升了对教育地位和作用的认识，提出了改革教育行政权行使主体，如建立职业教育和就业服务局、教育行政机关效能督查室、教育行政执法大队，将政府教育督导机构从教育行政部门剥离，与政府督查室整合等构想；提出了实现教育行政权力重心下移，教育部支持省级教育行政部门进行改革试验的具体建议；以重庆市为个案，总结了重庆市教育行政执法制度建设的成果；提出了加强教育行政权行使的有效性的制度建设，把教育行政权力关进制度的笼子的对策建议。

从本书中我们可以感受到徐兴旺热爱教育事业的诚挚之心，可以见识他的真知灼见。平时不爱言谈的他，一旦敞开心扉，也是思路开阔，字字珠玑。

写这篇序的时候，2016年12月我正在北京，连续3天发出雾霾红色预警。望着灰蒙蒙的天空，些许橙黄的色彩，感到呼吸有些不畅。我联想到教育行政权的行使问题，那些妨碍教育行政权行使的因素，如果长期得不到解决，逐渐积少成多，由轻至重，积重难返，会不会也像雾霾一样，弥漫在教育行政权行使的空间里，形成窒息性的“法霾”？现在还没有达到红色预警的程度，我们急需采取措施，防患于未然，保证教育行政权的行使空间一片晴朗。

徐兴旺的这本著作就是为防治“法霾”而做的努力，希望这本书能够给读者带来有益的思考。

(张维平教授系西南大学博士生导师、中国教育学会教育政策与法律研究会副理事长、中国成人教育协会教师继续教育专业委员会理事长)

第一章 绪论	1
一、问题的提出	1
(一)问题提出的背景	1
(二)研究的价值	4
二、文献综述	7
(一)国内研究综述	7
(二)国外研究综述	11
(三)国内外研究中存在的问题	13
三、研究的主要内容和方法	14
(一)研究的主要内容	14
(二)研究的主要方法	16
第二章 教育行政权行使的有效性的界定	18
一、教育行政权的概念	18
(一)教育行政权的含义	18
(二)教育行政权的特点	19
二、教育行政权行使的内涵及特点	23
(一)教育行政权行使的内涵	23
(二)教育行政权行使的特点	28
三、教育行政权行使的有效性及其考核指标	32
(一)教育行政权行使的有效性的含义	32
(二)教育行政权行使的有效性的构成	39
(三)教育行政权行使的有效性的保障及法理基础	41
(四)教育行政权行使的有效性的考核指标	44

四、提高教育行政权行使的有效性的价值	48
(一)提高教育行政权行使的有效性的意义	48
(二)增强教育行政权行使的有效性的作用	49
第三章 教育行政权行使的有效性的理论基础	50
一、执行力理论	50
二、行政效能理论	54
三、适度干预理论	57
四、目标管理理论	60
第四章 教育行政权行使的有效性的历史考察	64
一、我国教育行政权行使的历史考察	64
(一)古代教育行政权的行使	64
(二)近代教育行政权的行使	65
(三)新中国教育行政权的行使	67
(四)当代教育行政权的行使及发展趋势	71
二、国外教育行政权行使的历史考察	74
(一)总体状况	74
(二)主要国家教育行政权的行使	75
三、中外教育行政权行使的有效性的比较及启示	81
(一)集权制与分权制:利弊共存,挑战共对	81
(二)发展趋势:均权化和最优化	82
(三)增强我国教育行政权行使的有效性:下放权力与依法 规范	83
第五章 我国教育行政权行使的有效性问题分析	85
一、我国教育行政权行使的有效性存在的主要问题	85

(一)主体不明	85
(二)权责不清	89
(三)有法不依	91
(四)程序不当	95
(五)监督不力	97
(六)素质不高	98
(七)立法滞后	100
二、我国教育行政权行使的有效性存在问题的原因	104
(一)经济方面的原因	104
(二)政治方面的原因	106
(三)文化方面的原因	108
(四)法律方面的原因	110
第六章 提高我国教育行政权行使的有效性的对策	114
一、提升对教育地位和作用的认识	114
(一)教育是最大的政治工程	115
(二)教育是重大的经济工程	117
(三)教育是重大的文化工程	120
(四)教育是最大的民生工程	121
(五)教育是最大的民主工程	122
二、更新教育行政权行使的有效性的理念	123
(一)树立问题导向的理念,打造针对性教育行政	124
(二)树立依法行政的理念,打造法治型教育行政	125
(三)树立效能行政的理念,建设效能型教育行政	128
(四)树立权力有限的理念,推行适度型教育行政	130
(五)树立权责统一的理念,建设责任型教育行政	133

(六)树立抓住“关键少数”的理念,打造高素质的教育行政 队伍	135
三、确立教育行政权行使的有效性的原则	138
(一)合法行使	138
(二)合理行使	141
(三)程序正当	144
(四)有限行使	149
四、创新提高教育行政权行使的有效性的措施	152
(一)坚持教育立法先行	152
(二)明晰教育行政权行使的主体	156
(三)进一步转变教育行政职能	162
(四)公开教育行政政务	167
(五)建立教育行政协同机制	171
(六)培育和规范教育中介组织	174
(七)构建教育行政权行使的监督制约机制	177
(八)加强教育行政执法队伍建设	183
(九)创新教育行政决策和执法制度	187
结 语	211
参考文献	213
后 记	224

第一章

绪论

一、问题的提出

(一) 问题提出的背景

每一位研究者对其学术研究方向的选择,都不会是平白无故、心血来潮的随意之举。他所选择的论题一定是长期折磨他、困扰他的兴奋点、关注点、废寝忘食苦苦寻觅答案的“问题”。而这,往往或者与个人的成长经历、工作背景有着很大的关系;或者与经济社会发展的需求有着很大的关系;或者兼而有之。

2001年发生的重庆艺术学校6名学生状告重庆市教育委员会(以下简称重庆市教委)行政不作为,重庆市渝中区人民法院判决重庆市教委败诉的案件,给当时刚刚从重庆市委研究室工业交通处调到重庆市教委政策法规处工作的我,留下了深刻的记忆。事情的经过是这样的:2001年7月18日,重庆艺术学校1997级黄某等6位学生向重庆市渝中区人民法院提起行政诉讼,称原告于2001年5月30日向重庆市教委提交了一份《关于要求重庆艺术学校退还骗取的“捐赠费”和违规多收的学杂费的情况反映》,请求重庆市教委履行保护原告财产权职责,纠正重庆艺术学校存在的骗取“捐赠费”和违规收取学杂费的行为,给学生及家长一个满意的答复,但重庆市教委未在要求的期限内作出任何处理和书面答复。原告认为被告是一种“行政不作为”,要求法院“判令重庆市教委履行保护原告财产权职责,责令重庆艺术学校立即退还骗取的‘捐赠费’和违规收取的学杂费”。10月15日,重庆市渝中区人民法院根据《中华人民共和国教育法》第七十八条“学校及其他教育机构违反国家有关规定向受教育者收取费用的,由教育行政部门或者其他有关行政部门责令退还所收费用”的规定,作出一审判决:责令被告重庆市教委依法对重庆艺术学校收费情况进行检查处理;在判决生效两个月内作出书面答复;承担本案诉讼费。判决书下达

后,重庆市教委尊重法院的判决结果,没有上诉,随即组成调查组对整个事件进行了认真的调查,并依法进行了处理(笔者系当时调查组成员)。

该案的判决结果,在当时的全国教育界,尤其是在重庆市教育系统产生了很大的震动。是的,堂堂一个直辖市政府的教育行政部门,居然被中专学校的6名学生告到了法院,理由只有5个字“行政不作为”。而且结果令当时的人们非常震惊——堂堂的重庆市教委居然被重庆市渝中区人民法院判决输了官司!这不得不令人警醒,令人深思!

这一案例,从表面上看,是重庆市教委尽管在之前的教委领导接待群众日(当时确定的是每月第一周的星期一下午为教委主任接待上访群众固定时间)已经当面给予了学生及家长口头答复,没有对随后的书面请求给予书面回复,是“行政不作为”,而在笔者看来,实际上,更深层次的问题是法律没有得到有效的贯彻落实。《中华人民共和国教育法》第七十八条明确规定:“学校及其他教育机构违反国家有关规定向受教育者收取费用的,由教育行政部门或者其他有关行政部门责令退还所收费用”,而在重庆市教委的“三定方案”(即政府部门定职能、定机构、定编制的方案的简称)中,却没有规定当学校及其他教育机构违反国家有关规定向受教育者收取费用时,教育行政部门有责任令其退还所收费用的职责和义务,规范性文件(“三定方案”)与法律(《中华人民共和国教育法》)相冲突,法律的规定在教育行政权行使中没有得到有效的贯彻落实。从法律的位阶上讲,“三定方案”的效力大大低于《中华人民共和国教育法》的效力,重庆市教委输官司也就是必然的了。

此案引发出一个重要的理论与实践问题,就是教育行政权行使的有效性问题。法律的生命在于实施,国家制定的法律只有得到切实的遵守与执行,才能体现法律的权威。教育行政部门如何忠实于国家的法律法规,切实贯彻落实国家的法律法规,真正做到有法必依、依法治教、依法行政,有效地行使教育行政权,切实维护行政管理相对人的合法权益,增强教育行政权行使的有效性,减少无效性,杜绝负效性,已经成为教育法学研究者、教育行政部门及其公务员必须面对的一个严肃的课题。作为本案的亲历者,加之后来长期在教育行政管理工作中接触到的大量教育行政立法、普法、执法实践,尤其是教育行政申诉、教育行政复议和教育行政诉讼案件,促使我将“教育行政权行使的有效性”作为研究题目,并更多地从法治的角度进行思考和探析。

在依法治教中,立法是基础,执法是关键,监督是保障。法律法规能否得到有效的贯彻执行,与其制定同等重要,甚至更加重要。在一批教育法律法规颁布后,由于多方面的原因,其执行的效果被打折了。教育行政管理的大量实践表明,教育法律法规的有效实施已经成为我国教育行政当前和今后一个时期的关键。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”这是明朝万历年间颇有作为的首辅、政治改革家张居正的慨叹。^①“法之必行”不仅是法要被执行，而且是要原原本本地被执行。其实，只有“法之必行”，法才能发挥它应有的作用，法也才会有权威。有法不依，随意执法，必然泯灭人们的法治意识和观念。有法不依，甚至比无法可依更糟糕。无法可依，尚且能够得到人们的理解；有法不依，则让人们对法律失望，灰心丧气，而人是生活在希望之中的，“哀莫大于心死”。再好的法律，不落实、不执行就等于一纸空文；再好的制度，落实不力、执行不好，效果就会大打折扣。当前，中国正处在从“传统社会”向“现代社会”整体性转变、从依靠“人治”转向“法治”、从“管理”迈向“治理”的历史进程中，即社会的转型时期，国家的经济、政治、文化、法律等正在发生历史性的变革。在这一时期，各种利益冲突交织，社会矛盾易发多发，客观上要求法律必须具有极大的权威性和公信力，然而，在当下的政治生活中，却存在法治建设“知行不一”的现象，法律规定是一回事，法律实施则是另外一回事。总是有种种掣肘力量或者牵制，或者阻碍法治的发展与进步。在学者的一次调查中，有受访者认为：我国教育的法律制度其实已经比较多了，但落实情况特差，人治的因素太多。试问几个地方能按教师法的规定真正做到教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平？又有哪个地方的教育附加费能都用在教育方面？^②由于我国迈向法治的历史很短，一些已经颁布的法律法规被束之高阁，以言代法、以权压法、滥用职权、徇私枉法、有法不依、执法不严的状况仍然不同程度地存在着。国家教育法律法规不能得到有效的贯彻落实，必将给国家教育事业的发展造成严重危害，使教育管理对象的合法权益受到侵害。因此，提高教育等行政机关及其公务员依法行政的意识和能力，增强运用法治思维和法治方式开展工作的本领，建设法治型、高效型行政机关，已经成为当务之急。尤其是以2014年10月十八届四中全会的召开、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》出台为标志，中国进入了以全面推进依法治国为内容的法治转型的新阶段，在此背景下，这一问题的解决显得更加迫切。

2017年1月10日，国务院印发的《国家教育事业发展“十三五”规划》（国发〔2017〕4号）提出：坚持依法治教。法治是实现教育现代化的可靠保障。要坚持依法行政、依法办学、依法执教，更加注重运用法治思维和法治方式推动教育改革发展，更加注重教育法律法规体系和执法体制机制建设，更加注重保障广大人民群众受教育权利和广大师生权益，更加注重保障人民群众对教育改革的知情权、参与权和监督权，依法推进教育治理能力现

① [明]张居正.张太岳集[M].上海:上海古籍出版社,1984.

② 邓旭.教育政策执行研究:一种制度分析的范式[M].北京:教育科学出版社,2010:117.

代化,为教育发展创造良好的法治环境。

教育行政权行使中出现的许多问题,有的已经严重制约了教育行政权行使的有效性,亟待解决,必须进行改革创新。这些问题主要表现在:教育立法相对滞后,教育行政权行使主体不够明晰、法律职责不清、职能转变滞后,教育行政权行使过程有法不依、执法不严,相关部门之间协同不够,行政权行使程序不当,法制工作机构不够健全,行政队伍整体素质不够高,监督制约不够有力,“法”(法律)与“制”(规范性文件)存在冲突,教育行政执法制度建设相对滞后等。

当然,还有与此相关的教育行政化问题,多年来一直为社会所诟病:教育行政部门召开的会议不少,下发的文件不少,各种检查考核不少,要求上报的材料、填送的表格不少,但是,教育行政官员走进教室聆听和评价教师授课,走进教研室检查教师的教案和学生的作业本的时间不多;学校召开的会议不少,出台的各种规定不少,开展的检查评比不少,上报的方方面面的材料不少,但是,校长走进教室给学生授课的次数不多。大学、中小学基本上都这样。学校本来是教书育人的场所,但是,不知从什么时候起被“异化”了,渐渐变成了像模像样的官场,不少学校的校长甚至中层干部都不给学生上课了,成天陷入没完没了的“文山会海”。常言道:春江水暖鸭先知。鸭子为什么较先感知春天来了?是因为它在水里!如果它在岸上,又怎么可能较先感知春天的气息?不直接与学生、教师打交道,不走进教室亲自给学生授课,不走进教研室与教师一起研讨,不走进教师学生的心里,又怎么能够感知教育发展脉搏的跳动?怎么能够知道学生、教师的所思所想所作所为,作出的决策、出台的政策又怎么可能具有针对性?当我们在埋怨国外学校加紧与我们争夺学生,学校生源不断流失而且加速流失,目睹一批又一批莘莘学子远渡重洋、求学异国他乡的时候,我们应当冷静地、理性地反省当下的教育,摒弃教育管理中的官僚主义、形式主义,摒弃劳民伤财的“花样翻新”“应景之作”,遵循教育发展的基本规律,尽量少折腾甚至不折腾,办“平静”的教育。面对存在的问题,认真调查研究,切实加以解决。

(二) 研究的价值

在 2030 年实现教育的现代化,国家为受教育者提供更加优质、公平、适合的教育服务,促进受教育者充分自由发展个性,是我国当代教育的重大历史使命。教育是一个庞大的系统,在国家的各条战线中,教育战线最长、人口最多。教育战线内部种类繁多,包括了学前教育、义务教育(其中有小学、初中)、特殊教育、高中阶段教育(其中有普通高中、成人高中、中等职业教育)、高等教育(有普通高等学校含独立学院、成人高等学校,普通高校中

又分本科院校、高职高专院校,还有研究生培养机构)、成人培训与扫盲教育、民办教育;规模庞大,根据教育部网站2016年7月6日发布的《2015全国教育事业发展统计公报》,到2015年底,全国有学校50多万所,学生2.6亿,约占全部人口的五分之一。以高等教育为例,截至2015年底,我国有普通高等学校和成人高等学校2852所,其中普通高等学校2560所(含独立学院275所),高等教育毛入学率达到40.0%,各类高等教育在学总规模达到3647万,人数居世界第一。因此,教育现代化的任务十分艰巨。面对当代教育服务经济社会全面化、对象群体多元化、社会需求多样化、全民学习终身化、发展环境国际化等一系列深刻变化着的新形势,我国教育正面临严峻的考验。如何进一步理顺中央、地方教育管理关系,完善政府依法监管、学校依法办学、社会依法参与的机制,既要集中统一又要生动活泼,拿捏好分寸,把握好度?如何逐步缩小东中西部教育发展差距,既鼓励局部率先发展,先期迈入教育现代化,又要步调大体一致,不让一个地方掉队?如何有效破解课业负担重、题海战术、死记硬背、片面追求升学率等“老大难”问题?如何有效化解办学自主权不足、职业教育吸引力不够、民办教育活力不强等基层反映强烈的问题?如何有效应对大数据、人工智能、新技术新产业新业态等带来的新挑战,让教育变革跟上时代,让我们培养的人不落伍于时代?如何平衡各方利益,运用法治思维和法治方式破解教育热点难点问题?所有这些问题,都需要我们去面对、去研究、去探索、去解决。^①而教育行政机关是党和国家教育改革与发展的前线指挥部,是党的教育方针政策、国家教育法律法规的具体贯彻执行者,是联系党和政府与广大学校、广大教育工作者的纽带和桥梁,发挥着承上启下、引领导向的重大作用;教育行政管理者是教育事业的一线指挥员,他们的一言一行、一举一动,无不对广大的学校和师生员工产生直接而重大的影响。在我们这个实行单一制的政治机制、中央政府统一领导的中国特色社会主义国家,教育行政的地位和作用可谓举足轻重。教育行政要是出了问题那可不是小问题,而是真正影响国家未来发展的大问题。

国家“十三五”规划纲要提出,要“加快建设法治政府。全面实施法治政府建设实施纲要,深入推进依法行政,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,实现政府活动全面纳入法治轨道。依法全面履行政府职能,完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。完善重大行政决策程序制度,健全依法决策机制。深化行政执法体制改革,推行综合执法,健全行政执法和刑事司法衔接机制。坚持严格规范公正

^① 陈宝生.办好中国特色社会主义教育 以优异成绩迎接党的十九大胜利召开——2017年全国教育工作会议工作报告[R].中华人民共和国教育部,2017-1-13.

文明执法,最大限度地缩小自由裁量权。健全执法考核评价体系。完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。”研究教育行政权行使的有效性,在理论上,有利于厘清什么是教育行政权,它的特点是什么,教育行政权的行使与其他行政权的行使到底有什么不同,教育行政权行使的有效性的含义、构成、保障条件及其法理基础是什么,从理论上确定教育行政权行使的有效性的标准,提出教育行政权的“有限”理论、行使中的“适度干预”理论、教育立法经费保障理论,从而促进和推动教育法学研究的不断深入,指导教育行政公务员牢固树立正确的权力行使理念。通过理论研究,让公务员明确,教育行政权是有限的、有边界的,教育行政权只能在法律法规授予的范围内行使;有利于进一步完善制约与监督教育行政权行使的法律法规,通过制定明确而具体的教育法律法规,把教育行政权限制在法定范围之内。当代中国的法律体系偏重于向国家机构授予比较宽泛的权力,在授权的同时却没有强调对于这些权力的有效限制。这样的立法实践,不利于促使当代中国的公共权力特别是国家行政权力成为有限的权力,也不利于实现对行政权力的制约与监督。研究教育行政权行使的有效性,有利于从理论上认识到权力与责任的一致性。行政权的有效行使,要求公务员必须恪守职责,培育出一种新的权力观念:没有无责任的权力,也没有无权力的责任,权力的本质就是责任。

研究教育行政权行使的有效性,在实践中,有利于解决教育行政权行使存在的一系列问题:主体不明晰,权责不清,职能转变滞后,行使过程有法不依、执法不严,相关部门之间协同不够,行使程序不当,法制工作机构不健全,队伍整体素质不够高,监督不力,“法”与“制”冲突,行政执法制度建设滞后等;有利于指导教育等行政部门及其公务员切实贯彻教育法律法规,为人民群众依法享有受教育权利提供保障;有利于促进教育等行政部门依法履行职责,建设服务型、法治型、效能型和责任型行政机关,切实维护行政管理相对人的合法权益;有利于教育等行政部门按照公共管理理论,增强为管理相对人服务的意识,使教育行政权的行使有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,保障教育行政权行使的公平公正;有利于教育等部门及其公务员明确在教育行政权行使中既要遵循实体法,又要遵循程序法,在法制的范围内活动,在法治的轨道上运行;有利于教育等部门及其公务员明确要切实履行职责,否则就是失职,就要承担相应的行政责任甚至司法责任;有利于教育行政权的行使更加符合教育的目的、更加遵循教育发展的规律,不断提高工作效能,建设精干、高效、负责任的教育行政机关。经过坚持不懈的努力,力争到2020年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的教育行政。